

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: E-kirje eduskunnalle komission tiedonannosta sekä ehdotuksista vuosia 2021–2027 koskevaksi Euroopan unionin monivuotiseksi rahoituskeh्यksekseksi

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista 1.) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2021—2027 koskevan monivuotisen rahoituskehыksen vahvistamisesta (rahoituskehыsasetus); 2.) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (omien varojen päätös); 3.) ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä (omien varojen täytäntöönpanoasetus); 4.) ehdotus neuvoston asetukseksi yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveuropohjaan, Euroopan unionin päästökauppajärjestelmään ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen käyttöön asettamisessa noudatettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (omien varojen käyttöönasettamisasetus); 5.) ehdotus neuvoston asetukseksi arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 muuttamiseksi (ALV-omien varojen asetus) sekä; 6.) ehdotus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseksi toimielinten sopimukseksi talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta (toimielinten sopimus talousarvioyhteistyöstä)

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kumppanuussopimuksen rahastojen ja Euroopan globalisaattiorahaston sääntelystä sekä koheesiopolitiikan uudistamisesta ohjelmakaudelle 2021–2027 annetuista komission ehdotuksista (koheesiopolitiikan asetuspaketti)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: E-kirje eduskunnalle komission tiedonannosta sekä ehdotuksista vuosia 2021—2027 koskevaksi Euroopan unionin monivuotiseksi rahoituskehыksekseksi (E 29/2018 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista 1.) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2021—2027 koskevan monivuotisen rahoituskehыksen vahvistamisesta (rahoituskehыsasetus); 2.) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (omien varojen päätös); 3.) ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä (omien varojen täytäntöönpanoasetus); 4.)

Valiokunnan lausunto VaVL 12/2018 vp

ehdotus neuvoston asetukseksi yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan, Euroopan unionin päästökauppajärjestelmään ja kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvien omien varojen käyttöön asettamisessa noudatettavista menetelmistä ja menettelyistä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (omien varojen käyttöönasettamisasetus); 5.) ehdotus neuvoston asetukseksi arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 muuttamiseksi (ALV-omien varojen asetus) sekä; 6.) ehdotus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseksi toimielinten sopimukseksi talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta (toimielinten sopimus talousarvioyhteistyöstä) (U 45/2018 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kumppanuussopimuksen rahastojen ja Euroopan globalisaatiorahaston sääntelystä sekä koheesiopolitiikan uudistamisesta ohjelmakaudelle 2021—2027 annetuista komission ehdotuksista (koheesiopolitiikan asetuspaketti) (U 78/2018 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- EU-erityisasiantuntija Joanna Tikkanen, valtioneuvoston kanslia
- budjettineuvos Seija Kivinen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Vesa Kulmala, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Rauno Lämsä, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Eliisa Hujala, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Martta Viitaniemi, työ- ja elinkeinoministeriö
- rahoitusyksikön päällikkö Taina Lommi, Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- yksikön päällikkö Eija Virtasalo, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- tutkimusneuvonantaja Tarmo Valkonen, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- johtava asiantuntija Saara Tamminen, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- erityisasiantuntija Annukka Mäkinen, Suomen Kuntaliitto
- kehittämisspäällikkö Eero Venäläinen, Uudenmaan liitto
- vs. kehittämisjohtaja Eira Varis, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
- kehittämisjohtaja Päivi Ekdahl, Lapin liitto
- kansainvälisten asioiden päällikkö Pekka Ristelä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Valiokunnan lausunto VaVL 12/2018 vp

VALTIONEUVOSTON SELVITYS JA KIRJELMÄT

Ehdotus

Valtioneuvoston kirjelmiin (E 29/2018 vp ja U 45/2018 vp) sisältyvät tiedonanto, sopimusluonnos ja lainsäädäntöehdotukset muodostavat komission ehdotuksen vuosia 2021—2027 koskevaksi Euroopan unionin monivuotiseksi rahoituskehikseksi. Kirjelmien yksityiskohdat ovat sittemmin täydentyneet useilla eri politiikka-aloja koskevilla lainsäädäntöehdotuksilla.

Koheesiopolitiikan asetuspaketissa (U 78/2018 vp) komissio ehdottaa täsmentäviä lainsäädäntöehdotuksia ohjelmakaudelle 2021—2027. Kirjelmä liittyy kiinteästi monivuotiseen rahoituskehiksehdotukseen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia kohtuullisena lähtökohtana neuvotteluille. Valtioneuvoston kantoja on eritelty tarkemmin edellä mainituissa E- ja U-kirjelmissä. Lisäksi valtioneuvosto on esittänyt lukuisia yksityiskohtaisempia neuvottelutavoitteita komission täsmentyneistä eri politiikkasektoreita koskevista ehdotuksista niitä koskevien U-kirjeiden yhteydessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission antama rahoituskehiksiä koskeva säädöspaketti on laaja kokonaisuus, jota on sittemmin täydennetty lukuisilla eri politiikkasektoreita koskevilla lainsäädäntöehdotuksilla. Ehdotusten pohjalta EU:n tasolla on käynnistymässä neuvotteluvaihe, jonka edetessä vielä monin osin yleisluonteisten ehdotusten sisältö on vasta täsmentymässä.

Valiokunta ottaa tässä vaiheessa kantaa vain rahoituskehiksen tasoon ja sen rakenteeseen sekä eräisiin koheesiopolitiikan asetuspakettia ja omia varoja koskeviin kysymyksiin. Muihin valtiovarainvaliokunnan toimialaa koskeviin ehdotuksiin valiokunta on ottanut kantaa niitä koskevien varsinaisten lainsäädäntöehdotusten yhteydessä.

Rahoituskehiksen taso ja rakenne

Komissio ehdottaa sitoumusmäärärahojen enimmäismääräksi 1 135 mrd. euroa (vuoden 2018 hinnoin), mikä on 1,11 prosenttia EU27:n bruttokansantulosta (BKTL). Rahoituskehiksen ulkopuolelle jäävät kuitenkin erityisvälineet: hätäapuvaraus, globalisaatorahasto, solidaarisuusrahasto, joustoväline ja Euroopan rauhanrahasto. Ne nostavat kokonaissumman 1 161 mrd. euroon, mikä vastaa 1,14 prosenttia suhteessa EU27:n BKTL:ään. Kuluvan kauden vertailuluku on 1 148 mrd. euroa, joka vastaa 1,06 prosenttia BKTL:stä.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että Suomen nettomaksuasemaan vaikuttaa eniten rahoituskehiksen kokonaistaso. Kuten valtioneuvosto katsoo, komission ehdotus on kohtuullinen pohja neuvotteluille, vaikka kehysten kokonaistaso on liian korkea. Kokonaistason tulisi asettua mahdollisimman lähelle nykyistä jäsenmaiden yhteistä suhteellista BKTL-tasoa. Alustavan arvion mukaan

Valiokunnan lausunto VaVL 12/2018 vp

komission ehdotukset lisäävät valtion talousarvion menoja yhteensä noin 1 mrd. eurolla rahoituskehyskaudella. Lisäksi komission ehdotusten arvioidaan vähentävän valtion talousarvion tuloja noin 600 milj. eurolla perinteisten omien varojen kantopalkkioiden (tullit) ja päästökauppaioikeuksiin liittyvien huutokauppatulojen osalta. Kokonaisvaikutuksiltaan ehdotukset heikentäisivät siten Suomen valtiontalouden asemaa noin 1,6 mrd. eurolla tulevalla rahoituskehyskaudella.

Valiokunta korostaa, että hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti rahoituskehysneuvotteluissa on noudatettava tiukkaa budjettikuria ja huolehdittava, että Suomen nettomaksuasema on kohtuullinen ja oikeudenmukainen ja siinä huomioidaan Suomen taloustilanne. Rahoituskehyksen ulkopuolisia välineitä tulisi olla vain perustelluissa tapauksissa. Tavoitteeksi tulisi asettaa, että kaikki menot rahoitettaisiin rahoituskehysten sitoumus- ja maksumäärärahojen enimmäismäärien puitteissa.

Valiokunta korostaa myös, että jatkoneuvotteluissa kokonaismaksutason ohella keskeistä on kiinnittää huomiota rahoituksen painotuksiin ja pystyä sitä kautta turvaamaan Suomen saanto ja parantamaan Suomen maksuasemaa. Kuluvalla kaudella Suomen saannoista selkeästi suurin osuus maksetaan yhteisestä maatalouspolitiikasta ja merkittäviä ovat myös alue- ja rakennepolitiikan sekä Horisontti-ohjelman maksut. Yhteensä ne muodostavat 90 prosenttia Suomen saannoista.

Ehdotetut uudet painotukset puolustusyhteistyöhön ja muuttoliikkeeseen vastaamiseen ovat valiokunnan mielestä keskeisiä EU-tason prioriteetteja. Samoin lisäpanostuksia tarvitaan tutkimus- ja innovaatiotoimintaan. Tärkeää on kuitenkin arvioida erikseen kaikkien politiikka-alojen kohdalla komission esittämän rahoituksen mitoitus ja esitetyt painotukset. Etenkin kun suurimmat vähennykset ja muutokset kohdistuvat Suomelle merkittäviin maatalous- ja koheesiopolitiikan sektoreihin.

Valiokunta pitää tarpeellisena komission ehdotuksia rahoituskehyksen modernisoinnista siten, että se olisi fokusoidumpi ja joustavampi. Rahoituskehyksen sisällä otsakkeisiin tulisi sisältyä riittävä marginaali, jolla turvataan budjetin kyky vastata ennakoimattomiin menoihin. Samalla tulee kuitenkin pitää huolta siitä, ettei joustavuuden lisäämisellä tarpeettomasti löyhennetä budjettikuria.

Valiokunta korostaa myös järjestelmien yksinkertaistamista ja hallinnollisen taakan vähentämistä sekä EU-tasolla että kansallisesti ja muutenkin rahoituksen tuloksellisuuden parantamista.

Sitoumusten kokonaisliikkumavaran muokkaamiseen uudeksi unionin varaukseksi valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin varauksellisesti. Ehdotus todennäköisesti lisäisi maksumäärärahoihin kohdistuvia paineita kehyskauden loppua kohden kasvattaen jäsenmaiden todellisia maksuosuuksia eikä edistäisi yleisesti budjetin kurinalaisuutta ja hyvän varainhoidon periaatteita.

Koheesiopolitiikan asetuspaketti

Koheesiopolitiikan asetuspaketti sisältää useita eri asetuksia, joilla ohjataan EU:n koheesiopolitiikkaa uudella ohjelmakaudella. Asetusehdotuksilla on yhteyksiä myös muun muassa Horisontti-ohjelmaan, Verkkojen Eurooppa -välineeseen ja InvestEU-ohjelmaan, joita on käsitelty tarkemmin niitä koskevien kirjelmien yhteydessä.

Valiokunnan lausunto VaVL 12/2018 vp

Komission ehdotuksen mukaan taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion varat vähenevät EU-tasolla noin 10 prosenttia ja etenkin koheesiorahoituksen määrä vähenee merkittävästi (-45 %). Esitys on kuitenkin Suomen kannalta sikäli hyvä, että Suomen saama rahoitus olisi noin 1,605 mrd. euroa, mikä on noin 5 prosenttia eli 100 milj. euroa enemmän verrattuna nyt käynnissä olevaan ohjelmakauteen. Kuten valtioneuvosto toteaa, neuvottelut ovat kuitenkin vasta alkamassa, ja niihin liittyy useita epävarmuustekijöitä ja laskentaperustan selkeyttämistarpeita.

Ehdollisuus. Nykyistä ohjelmakautta vastaavasti makrotaloudellisilla ehdollisuuksilla seurattaisiin jatkossakin jäsenvaltioiden toimia kasvu- ja vakaussopimuksen, neuvoston talouspoliittisten suositusten ja julkisen talouden kestävä hoidon toteuttamisessa. Ehdotus kytkisi rahoituksen aiempaa tiiviimmin myös EU:n talouspolitiikan ohjausjaksoon sisältyviin uudistustarpeisiin. Kokonaan uutena ehdollisuutena mukaan tulisi oikeusvaltioperiaatteiden noudattaminen, jota valiokunta käsittelee tarkemmin kirjelmän U 40/2018 vp yhteydessä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja korostaa sellaisen ehdollisuuden vahvistamista, joka edistää ohjelmien varojenkäytön vaikuttavuutta ja rakenneuudistuksien toimeenpanoa. On kuitenkin tärkeää, että jatkovalmistelussa arvioidaan, miten kansallisen rakennerrahastotoiminnan tiiviimpi kytkös talouden ohjausjaksoon heijastuu komission ja jäsenvaltioiden välisiin toimivaltakysymyksiin. Ehdollisuus ei saa hämärtää kansallista vastuuta ja toimivaltaa esim. työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan uudistuksissa. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä komission ehdottamaan tukiohjelmaan, jolla vahvistettaisiin eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettujen maakohtaisten suositusten toimeenpanoa (U 85/2018 vp). Antamassaan lausunnossa (VaVL 10/2018 vp) valtiovarainvaliokunta katsoi, että esitys on ongelmallinen mm. rakennepoliittisen toimivallanjaon näkökulmasta.

Valiokunta painottaa muutoinkin paikallis- ja aluetason roolin vahvistamista koheesiopolitiikan kansallisessa toteutuksessa ja pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, ettei komission suoraan tai välillisesti hallinnoimien välineiden osuutta koheesiopolitiikan varoista kasvateta perusteettomasti. Näin voidaan edistää myös kumppanuussopimusten toimivuutta, jolloin ohjelmat voidaan valmistella valtion, alueellisten ja paikallisten viranomaisten, järjestöjen sekä kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa.

Ohjelmien temaattiset tavoitteet. Valiokunta pitää hyvinä ohjelmien toimintapolitiikalle asetettuja ja viittaa temaattista tavoitetta, jotka ovat älykkäämpi Eurooppa, vihreämpi hiiletön Eurooppa, verkostoituneempi Eurooppa, sosiaalisempi Eurooppa ja kansalaisia lähempänä oleva Eurooppa. EU-rahoitus pyritään näin keskittämään aloille, joilla voidaan saavuttaa eniten lisäarvoa ja rahoituksen parempaa vaikuttavuutta.

Valiokunta kiinnittää tässä vaiheessa erityistä huomiota ilmastonmuutoksen torjuntaan tarvittaviin resursseihin. Vastikään julkaistun hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin (IPCC) raportin mukaisesti tarvitaan nopeita ja mittavia päästövähennyksiä, jotta maapallon lämpötilan nousu voidaan rajoittaa 1,5 asteeseen ja jotta nettopäästöt laskevat nolnaan vuosisadan puoliväliin mennessä. On erittäin tärkeää, että komission ehdotuksen mukaan mm. vihreisiin vähähiilisiin tavoitteisiin kohdistettava rahoitusosuus nousee kaikissa jäsenmaissa nykyisistä tasoista ja että heikommin kehittyneiden jäsenmaiden rooli vähähiilisyuden edistämässä kasvaa suhteessa kehittyneimpiin maihin. Jatkoneuvotteluissa on kuitenkin perusteltua vielä arvioida esitettyjen resurs-

Valiokunnan lausunto VaVL 12/2018 vp

sien riittävyttä ja mm. vähäpäästöisiin teknologioihin tarvittavien investointitukien rahoitusta-soa.

Alueet ja harva asutus. Komission ehdotus tuo muutoksia aluekategoriaan siten, että Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahasto plussan jäsenvaltiokohtainen varojenjako perustuu jatkossa kolmeen kategoriaan: vähemmän kehittyneet alueet, siirtymäalueet ja kehittyneemmät alueet. Kuluvalla rahoituskaudella (2014—2020) kaikki Suomen alueet kuuluvat kehittyneempien alueiden kategoriaan, mutta jatkossa siihen kuuluisivat vain Helsinki-Uusimaa ja Ahvenanmaa, kun taas muut alueet kuuluisivat siirtymäalueisiin.

Komission ehdotus merkitsee sitä, että Suomi ei saisi enää EU-rahoitusta harvan asutuksen perusteella, sillä jatkossa harva asutus (alle 12,5 asukasta neliökilometriä kohti) on mukana vain kehittyneempiä alueita koskevassa jakomekanismissa. Komissio tosin ehdottaa ns. turvaverkkojärjestelyä siirtymäalueille, mutta valtioneuvoston arvion mukaan tämä ei kuitenkaan varmista Itä- ja Pohjois-Suomen erityisasemaa tulevien ohjelmakausien neuvotteluissa.

Valiokunta viittaa Suomen liittymissopimuksen kirjaukseen, jossa todetaan pohjoisen harvaan asutun alueen erityisasema. On siksi tärkeää, että Itä- ja Pohjois-Suomen olosuhteet, kuten heikompi bkt-taso ja muut erityishaasteet, otetaan jatkoneuvotteluissa huomioon ja että harvan asutuksen tuet pyritään saamaan pysyväisluonteisiksi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös arvioitu, että Suomen neuvottelutavoitteena tulisi olla harvaan asuttujen alueiden tuen (NSPA) korottaminen komission ehdottamasta 30 eurosta/asukas vähintään 45 euroon. Näin tuki-taso vastaisi kuluvan ohjelmakauden rahoitusta.

Kuten valtioneuvosto toteaa, olennaista on kuitenkin perusrahoituksen turvaaminen. Tämä edellyttää vielä tarkempaa analyysia kriteeristöstä ja niiden painotuksista. Esim. kullakin aluekategorialla on erilainen peruslaskentamekanismi, joka perustuu BKT:n lisäksi myös useisiin muihin kriteereihin, kuten esim. työttömyyteen ja koulutustasoon, hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen ja muuttoliikkeeseen. Kun komission varojenjakoehdotus perustuu suurimmalta osalta vuosien 2014—2016 lukuihin, uudempien lukujen käyttö voi muuttaa merkittävästikin jäsenvaltiokohtaisia saantoja. Tässä vaiheessa ei siten ole mahdollista arvioida, minkälainen varojenjakoehdotus palvelee parhaiten Suomen kokonaisuutta, vaan tarvitaan vielä lukuisia teknisiä laskelmia ja lisäselvityksiä.

Hallinto ja tekninen tuki. Valiokunta pitää tärkeänä, että ohjelmien toimeenpanoa tehostetaan ja niihin liittyvää hallintoa yksinkertaistetaan. Tuensaajien hallinnollisen taakan vähentäminen sekä rahastoja ja ohjelmia koskevien menettelyjen harmonisointi on erityisen tärkeää hankekokonaisuuksissa, joissa on mukana eri välineistä rahoitettuja toimia.

On myönteistä, että myös teknisen tuen hallintoa yksinkertaistetaan ja sen käyttöä joustavoitetaan. Valtioneuvoston arvion mukaan teknisen tuen rahastokohtaisten määrien riittävyys on kuitenkin kyseenalaista erityisesti pienemmissä EAKR:sta tuetuissa ohjelmissa, joiden osalta tuki pieneni 2,5 prosenttiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan rakennerahasto-ohjelman tekninen tuki on nykyisellä ohjelmakaudella 3 prosenttia, mutta siitä huolimatta kunnat ja maakunnat ovat joutuneet itse rahoittamaan ohjelman hallintokuluja. Tuen vähenemisen pelätään edel-

Valiokunnan lausunto VaVL 12/2018 vp

leen lisäävän paikallista rahoitusvastuuta. Jatkoneuvotteluissa onkin arvioitava tuen tarvetta ja varmistettava, että tekninen tuki on riittävä ohjelman toimeenpanoon.

Muita huomioita. Valiokunta nostaa esille myös Euroopan alueellisen yhteistyön (Interreg) rahoituksen merkityksen ja painottaa merirajayhteistyön jatkuvuutta. Komission ehdotuksessa merirajayhteistyö sulautuisi osaksi laajempaa valtioiden välistä yhteistyötä, mikä ei antaisi enää mahdollisuutta nykyisenkaltaisen toiminnan jatkumiseen.

Valiokunta korostaa myös arktisten alueiden kasvavaa merkitystä ja pitää tärkeänä, että neuvoston aiemmin hyväksymät päätelmät arktisen politiikan sisällöstä otetaan huomioon myös koheesioasetuspaketissa. Niin ikään Suomen ja samalla EU:n pitkä ulkoraja Venäjän kanssa tulee ottaa huomioon ja varmistaa, että rajat ylittävällä yhteistyöllä voidaan jatkossakin tukea vakautta ja taoudellista kehitystä.

Omat varat

Komission omien varojen järjestelmää koskevien ehdotusten tavoitteena on myös tällä kertaa yksinkertaistaa sääntelyä ja lisätä rahoituksen läpinäkyvyyttä. Tämä tapahtuisi mm. uudistamalla ALV-perusteista omaa varaa ja poistamalla Yhdistyneen Kuningaskunnan eron myötä vaiheittain myös muut käytössä olevat korjausmekanismit. Komissio esittää lisäksi kolme uutta varaa, joiden osuus olisi noin 12 prosenttia eli 20—22 miljardia euroa EU:n vuotuisista tuloista. Se antaisi komission mukaan tarpeellista liikkumavaraa ja auttaisi luomaan järjestelmästä nykyistä oikeudenmukaisemman. Riittävä liikkumavara edellyttää komission mukaan lisäksi sitä, että päätöksessä olevia omien varojen enimmäismääriä korotetaan.

Vaikka komission ehdotukseen sisältyy uusia elementtejä, omien varojen perustan muodostaisivat edelleen jäsenvaltioiden kantamat tullit sekä BKTL-pohjainen oma vara. Niiden osuus EU:n rahoituksesta olisi yhä 72—75 prosenttia. Rahoitusrakenne säilyisi siis tältä osin ennallaan, vaikka ajatus on ollut pienentää täydentäväksi rahoituslähteeksi luodun BKTL-varan osuutta. Vara itsessään on kuitenkin vakaa ja varsin tasapuolinen jäsenmaiden kesken, koska se perustuu valvotusti tilastoituun vuotuisen kansantuloon. Valiokunta tukee esityksen näitä lähtökohtia.

Valiokunta puoltaa myös ehdotusta alentaa tullien kantopalkkioiden osuus 10 prosenttiin. Se puollittaa nykyisen palkkiotason ja tukee hyvin esityksen yleisiä tavoitteita. Vastaavasti tulisi käyttää hyödyksi nyt avautuva mahdollisuus luopua kaikista maksualennuksista. Se yksinkertaistaisi järjestelmää ja tekisi siitä nykyistä johdonmukaisemman ja oikeudenmukaisemman. Valiokunta tukee kaikkiaan pyrkimystä koota EU:n tulorahoituksesta niin oikeudenmukainen kokonaisuus, ettei erityisiä maksualennuksia enää tarvittaisi.

Tavoitteiden kannalta voi sen sijaan asettaa kyseenalaiseksi ehdotuksen ALV-pohjaisen varan uudistamisesta. Muutokset kohdistuisivat vain joihinkin yksityiskohtiin mutta eivät poistaisi rahoituslähteen perusongelmia, jotka liittyvät veronkannon tehokkuuteen eri maissa. ALV-vara ei sisällä myöskään harmaan talouden osuutta, joka sekin vaihtelee merkittävästi eri maissa. Vara vääristää näin suhteettomasti maksuosuuksia ja on ankara Suomen kaltaiselle, tehokkaan veronkannon ja verovalvonnan maalle. Valiokunta tukee siksi valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan ALV-vara tulisi ensisijaisesti poistaa kokonaan.

Valiokunnan lausunto VaVL 12/2018 vp

Komission esityksen mielenkiintoisin osio liittyy ehdotettuihin uusiin varoihin, joilla kaikilla olisi yhteinen eurooppalainen ulottuvuus. Yhdistettyyn yhteisöveropohjaan (CCCTB) perustuva verotus voisi hillitä aggressiivista verosuunnittelua ja verokilpailua eri jäsenvaltioiden välillä. Se voisi toimia myös suhdanteita tasaavana välineenä. Päästöoikeuksien huutokauppatuloihin ja kierrättämättömän muovipakkausjätteen määrään perustuvat varat edistäisivät puolestaan yhteisiä ympäristötavoitteita. Uudet varat voisivat tarjota näin lähtökohtaisesti hyvän tavan vastata rajat ylittäviin haasteisiin.

Ehdotukseen liittyy kuitenkin merkittäviä ongelmia, jotka on tuotu esiin valtioneuvoston kirjelmässä. Valiokunta pitää niitä varteenotettavina ja jakaa siksi valtioneuvoston varauksellisen kannan. Komissio ei ole esittänyt myöskään arvioita siitä, miten uudet varat kohdentuisivat jäsenmaiden kesken.

Valiokunta viittaa tässä yhteydessä Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan julkaisuun 29/2018¹, jonka tekijöinä on joukko Etlan ja VATT:n tutkijoita. EU:n mahdollinen lisäarvo verotuksessa liittyy heidän arvionsa mukaan veropohjien liikkuvuuteen sekä tuotannon ja kulutuksen ympäristövaikutuksiin. Tutkijat ovat suosittaneet siksi yritys- ja ympäristöverojen pohjien harmonisointia ja minimiveroasteita rahoitusuudistuksen tuloksista riippumatta. Minimitavoitteena on pidetty luopumista ALV-pohjaisesta omasta varasta ja maakohtaisista korjauksista.

Tutkijat ovat pitäneet lupaavimpina ns. Montin raportissa mainituista uusista varoista CCCTB-pohjaisen veron lisäksi päästökauppaa täydentävää hiilidioksidiveroa sekä finanssisektorin arvonlisän veroa (FAT). Ne kaikki edellyttävät kuitenkin veropohjien harmonisointia, minkä vuoksi ne voisivat olla käytettävissä vasta myöhemmin. Lisäksi niihin liittyy jäsenvaltiotasolla ratkotavia periaatteellisia ja fiskaalisia näkökohtia.

Valiokunta suosittaa kuitenkin, että julkaisussa esitettyjä tuloksia arvioitaisiin jo nyt seuraavaa rahoituskehyskautta ajatellen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

¹ Seppo Kari, Niku Määttänen, Olli Ropponen, Saara Tamminen, Tarmo Valkonen, Yhteiset vai omat tavoitteet: Euroopan unionin rahoituksen uudistaminen, Valtioneuvoston kanslia 3.4.2018

Valiokunnan lausunto VaVL 12/2018 vp

Helsingissä 9.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Ville Vähämäki ps
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Toimi Kankaanniemi ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Rantakangas kesk (osittain)
jäsen Markku Rossi kesk
jäsen Eero Suutari kok
jäsen Maria Tolppanen sd
jäsen Kari Uotila vas
jäsen Pia Viitanen sd (osittain)
varajäsen Reijo Hongisto sin
varajäsen Emma Kari vihr
varajäsen Markku Pakkanen kesk (osittain)
varajäsen Sari Raassina kok
varajäsen Eero Reijonen kesk
varajäsen Joonas Räsänen sd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko
valiokuntaneuvos Mari Nuutila
valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen